Управление и самоуправление в Беларуси

26.03.2008

Татьяна Водолажская, Владимир Мацкевич, Агентство гуманитарных технологий



В Беларуси нет самоуправления. В частности, нет местного самоуправления. Это становится понятным любому, кто только начнет разбираться с вопросом устройства системы управления в нашей стране. Первое, с чем он столкнется, — это несоответствие принципов самоуправления тому, что называется «местным самоуправлением» в Беларуси.

Анализ ситуации: советское наследие

Унаследованное с советских времен устройство системы управления при незначительных и в основном косметических изменениях отводит самоуправлению декоративную роль. Реально же все механизмы, рычаги и ресурсы решения местных вопросов сосредоточены в управленческой вертикали. При тотальном проникновении государства во все сферы жизни и деятельности в СССР невозможно было даже представить себе нечто, что было бы от государства независимым и отделенным. Формально от государства была отделена церковь, но государство вмешивалось во все дела церкви и, в первую очередь, в кадровые назначения. Даже семья, которая в СССР объявлялась ячейкой общества, подвергалась огосударствлению, поскольку общество и государство в СССР отождествлялись. Поэтому время от времени в разрешение семейных конфликтов и споров вмешивались государственные, партийные и профсоюзные организации.

Строительство президентской «вертикали власти», которое началось с первых дней президентства А. Лукашенко и закончилось к 1997 году, должно было ликвидировать те незначительные достижения демократизации, которые стали возможными за три года суверенитета Беларуси после распада СССР. «Вертикаль власти» ликвидировала разделение властей в государстве, свела на «нет» робкие попытки общественного участия в управлении и появившуюся самостоятельность местных советов.

Исследования нормативно-правовых оснований осуществления «местного самоуправления», которые систематично проводятся в рамках деятельности Фонда им. Льва Сапеги и анализ практики осуществления управления на местах показывают, что существующие органы самоуправления — местные советы — включены в общую административную государственную систему, по сути, являясь ее частью. Если им и отводится какая-то роль в принятии решений по поводу организации жизни в конкретном поселении, то только совещательная. Поэтому степень

воздействия на эти решения зависит исключительно от способностей и личного влияния отдельных депутатов. Решения по развитию территорий, строительству необходимых учреждений, например, образовательных или воспитательных, созданию инфраструктуры (дороги, транспорт) и другие, «спускаются» по административной вертикали. Таким же образом «спускается» ресурсное обеспечение для выполнения этих решений. Местные советы, в свою очередь, не имеют ни действительных полномочий по принятию таких решений, ни ресурсов для их исполнения. Динамика изменения правовой базы в последние годы указывает на тенденцию к усилению вертикали власти и передаче всех полномочий первичному уровню государственного управления. Самоуправлению же отводится роль создания иллюзии наличия институций, необходимых каждому цивилизованному европейскому обществу. Ориентируясь только на названия — «местные советы», «исполнительный комитет» или «глава города» и т.д. — сложно отличить реальное самоуправление от фальшивки.

Здесь напрашивается аналогия с различным государственным устройством и традициями управления в разных странах. В новостях часто упоминается о встречах представителей различных государств. Например, встречаются президент Франции с премьер-министром Италии для решения важных вопросов. Но почему президент с премьер-министром, а не с президентом другой страны? Да потому, что Италия — парламентская республика, а Франция — президентская. Поэтому полномочия глав государств и глав правительств в этих странах разные. Точно так же в начале 1980-х годов канцлеру, главе правительства ФРГ, незачем было встречаться с председателем Совета министров или главой правительства СССР. Это была бы не равная встреча. Но тогда понимали, что нет смысла встречаться и с председателем Президиума Верховного Совета СССР, поскольку это только номинальный глава государства, а реальная власть была у генерального секретаря КПСС. С другой стороны, генеральный секретарь КПСС мог принимать участие в ритуальных встречах с первыми лицами Коммунистических партий ФРГ или Франции, но кто придавал таким встречам сколь-нибудь серьезное значение?

Несмотря на, казалось бы, очевидность этой особенности беларусского самоуправления, она слабо учитывается в рамках организации международного сотрудничества на местном уровне. Межнациональное взаимодействие, строящееся между аналогичными структурами местного самоуправления, попадает в ловушку ложных имен. Мэр любого европейского города представляет орган самоуправления, а «мэр» беларусского города — несамостоятельное звено в государственной иерархии. Какого рода решения относительно жизни города может принимать первый и второй, с чем они будут соотносить свои решения и с кем согласовывать? И, наконец, каковы полномочия и ответственность каждого из них по отношению к городу и местному сообществу? Иностранные должностные лица и эксперты часто недоумевают по поводу неисполнительности беларусских коллег, чиновников местных органов власти, министров и даже руководителей предприятий. Договора заключаются, подписываются, торжественно «обмываются» и... не исполняются. Чаще всего, причиной этого иностранцам видится некомпетентность и недисциплинированность беларусских (когда-то советских) партнеров. Иногда это списывают на особенности славянского менталитета и национального характера.

Все гораздо проще. Эти договора и договоренности заключаются между неравными сторонами. Западный партнер полномочен принимать решения, подписать некий договор, он же (или его преемник в должности) может принимать решения об исполнении подписанного договора. Он же несет и ответственность в рамках этого договора. Тогда как беларусский партнер имеет весьма ограниченные полномочия: у него есть начальство, которое за него решает и отвечает за его действия перед еще более высоким начальством. Поэтому подпись с беларусской стороны что-то

значит только тогда, когда она поставлена первым лицом в государстве. Все остальные подписи делают любой документ не контрактом, а всего лишь протоколом о намерениях, каково бы ни было содержание этого документа. Неслучайно в конце 1990-х годов президент Республики Беларусь сам ездил по российским регионам решать экономические вопросы с губернаторами краев и областей. В те времена субъекты Российской Федерации были в достаточной степени самоуправляемыми и губернаторы могли принимать самостоятельные решения и отвечать за них. Чего не могли делать беларусские руководители областей, даже министры и сам премьер-министр, если только кто-то из них не был уполномочен на это персонально президентом.

Проблемы и препятствия развития

Кроме очевидного факта институционального отсутствия местного самоуправления в Беларуси остановимся на менее исследованных, но не менее важных проблемах и препятствиях, касающихся возможностей введения элементов местного самоуправления.

1. Включение гражданского общества в решение местных проблем

Когда в рамках тех или иных проектов, направленных на улучшение самоуправления, речь идет о включении общественных организаций, общин и отдельных граждан во взаимоотношения с представителями местной администрации, надо понимать, что управленцы на местах полномочны решать лишь узкий круг вопросов. Во всем остальном они должны получать разрешение «сверху». Если для местного уровня представители гражданского общества еще могут являться равномощными субъектами диалога, то для решения на более высоких уровнях они должны обладать развитой структурой представительства своих интересов на региональном или национальном уровне. Таковых структур гражданского общества в Беларуси попросту нет. Ни одна общественная организация или их коалиция не может вступать диалог на равных с государственными органами. Они не обладают соответствующими ресурсами (человеческими, материальными, социальными и т.д.). Исключение составляют т.н. ГОНГО (государством образованные НГО), которые под видом гражданского общества представляют все те же государственные интересы. Государство строит диалог само с собой, но для внешнего наблюдателя происходит «реальное влияние гражданского общества на решение проблем населения». Таким образом, включение гражданского общества в решение местных проблем носит случайный (несистемный) характер и не может претендовать на полноправное влияние в области важных, стратегических проблем развития поселения и жизни местного населения.

2. Кадровая проблема организации местного самоуправления

Она состоит в том, что отсутствие реальной управленческой практики искажает требования, предъявляемые к позиции управленца местного уровня. Эта практика рассматривается как сугубо исполнительская и встроенная в государственную систему управления. Сформированы соответствующие такой позиции сервильные (обслуживающие) нормы и правила поведения, а также мышление управленцев. И те, кто занимает эти позиции, считает их само собой разумеющимися. Не умеет по-другому. Такая ситуация ставит проблему содержания образования и подготовки управленческих кадров. И этот вопрос особенно актуален в свете распространенности просветительской и образовательной деятельности, направленной на решение проблем местного самоуправления. Чему и как необходимо учить управленцев, чтобы изменить способы мышления и деятельности от сервильных, исполнительских к самоорганизации и действительному самоуправлению? В какой мере эту задачу решает такая распространенная практика как знакомство с опытом зарубежных коллег и получение знаний о типах и видах

возможного устройства самоуправления? Могут ли полученные знания встраиваться в действующую систему управления или они так и остаются «параллельными» знаниями о «параллельном» мире, а реальная деятельность строится по своим отработанным схемам?

3. Готовность населения

Обсуждая вопросы организации местного самоуправления и его реализации, следует иметь в виду, что к осуществлению самоуправления должны быть готовы не только законодательная база и управленческие кадры, но еще и население. За время существования советской власти на территории Беларуси практически полностью разрушена такая форма социальной организации, как сообщества. Сообщества — объединения людей, не просто связанные проживанием на одной территории, а имеющие волю и возможность для самостоятельного решения основных вопросов организации и обустройства своей жизни. Вместо сообществ, которые являются субъектами самоуправления, в советской системе было население, которое требует управления. В современных беларусских условиях ничего существенно не изменилось. Попытки развивать сообщества в Беларуси не имеют успеха, т.к. они пытаются развивать и улучшать советские коллективы (или иные формы объединения людей), принимая их за сообщества, аналогичные тем, что существуют в Европе, или тем, что существовали в Беларуси в досоветский период. Они не учитывают того обстоятельства, что советские формы объединения людей коренным образом отличаются от сообществ, характерных для европейского «открытого» общества, и сообществами не являются. Поэтому вопрос готовности населения к реализации самоуправления заключается в том, что сообщества в Беларуси надо не развивать, а фактически создавать заново. А этот тип деятельности пока не только мало освоен, но даже мало осмыслен.

4. Соотношение формальной и неформальной структуры социальной организации

Местное самоуправление классического европейского образца предполагает, что на неформальную самоорганизованную структуру местных сообществ накладывается формализованная структура самоуправления, что обеспечивает управляемость и жизнеспособность каждой структурной единицы. В советской Беларуси формализованная структура управления (административно-территориальное деление) специально накладывалась как препятствующая формированию и развитию неформальных структур. Негласный управленческий принцип советской власти продолжает реализовываться и в современных условиях: начальство на всех уровнях назначается не из местных жителей. Таким способом обеспечивается отрыв власти от сообществ как возможных субъектов этой власти, что делает систему принятия решений независимой от мнений населения. Однако на базе имеющейся территориально-административной структуры возникают новые неформальные отношения и структуры, но не среди населения в виде местных сообществ, а среди разного уровня управленцев в виде теневых «кланов», управляющих территориями не в меньшей степени, чем формальные, легитимные структуры. Таким образом, формальные структуры управления опираются на неформальные, хотя и находящиеся в «тени», но обладающие административным, финансовым и человеческим ресурсом. Это теневое существование делает их недостижимыми ни для реформирования, ни для институционализированных отношений.

Подходы к самоуправлению: компромисс и противостояние

Описанная ситуация не может быть объяснена только как наследие, доставшееся Беларуси от страны советов. Или как обстоятельства, случайно сложившиеся в ходе разнонаправленных политических действий. Ситуация с местным самоуправлением в Беларуси — результат

целенаправленной реализации определенного подхода к самоуправлению, которого придерживается беларусская власть. Подтверждением тому может служить интервью с А. Завадским. Оно крайне информативно, с точки зрения презентации целенаправленности действий, наличия в основании действий определенных представлений об обществе, месте в нем управления и самоуправления, а также с точки зрения оценки эффективности реализации этих представлений. Что же представляет собой подход к местному самоуправлению, реализуемый беларусской властью?

Общество строится как иерархическая вертикальная структура, где решения принимаются «наверху», а после «спускаются» и реализуются через систему управления. Элементы самоорганизации оцениваются и встраиваются в управление так, чтобы оптимизировать его. Самостоятельного ценностного смысла самоуправление и самоорганизация не имеют. Их место и формы задаются потребностями реализации управления. Это — онтология закрытого, строго иерархизированного общества советского типа, которое приобрело некоторые специфические черты, соответствующие XXI веку. Необходимость включения самоуправления как одного из элементов государственного управления задается необходимостью соответствовать народнической, демократической риторике, на которой идеологически выстраивалась как советская власть, так и нынешняя беларусская. Отказ от такой риторики и хотя бы фиктивного, формального выполнения демократических норм и процедур сейчас практически невозможно в центре европейского континента. Реальные же действия по отношению к институтам самоуправления исходят из логики оптимизации управленческой системы и решения внутренних вопросов организации управления страной. В соответствии с этой логикой и задачей происходит вся трансформация законодательства и разработка программ.

Так, в программу развития села встроены задачи достижения необходимых экономических и социальных показателей. В то время как задача самоорганизации сельского населения не является сама по себе направлением развития села. Она упоминается только в ритуальных призывах к увеличению активности населения, которые при этом ничем (ни ресурсами, ни инфраструктурой, ни полномочиями) не обеспечены.

Кроме собственных программ и проектов, государственный подход довольно легко встраивает в решение своих задач европейские программы, строящие работу с опорой на местное самоуправление и самоорганизацию населения. Например, Местная повестка на XXI век включена в «Национальную стратегию устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2020 года» так, что разрабатываемые в ее русле местные стратегии устойчивого развития полностью укладываются в рамки государственного подхода. На уровне слов «национальная стратегия» провозглашает самоорганизацию, местные инициативы и т.д. Однако сама система принятия решений, например, по выделению ресурсов на реализацию местных идей, такова, что диалог между местной инициативой и администрацией поселения строится как диалог подчиненного и руководителя, а не диалог хозяина и исполнителя или хотя бы диалог равных субъектов. В итоге, концепция устойчивого развития встроена в программы беларусского государства так, что позволяет за счет ПРООН оптимизировать и укреплять существующую систему управления.

Европейские программы строятся на ином подходе к самоуправлению. В нем базовым принципом, лежащим в основе общественного устройства, является самоорганизация и самоуправление, а административное управление надстраивается так, чтобы обеспечивать реализацию этих принципов. Местное самоуправление здесь является «элементарной» формой реализации демократического открытого общественного устройства и потому представляет

собственную ценность. Этого же подхода придерживаются и представители гражданского общества, например, Фонд им. Льва Сапеги, который уже в течение многих лет занимается сравнительными исследованиями и анализом нормативно-правовой базы осуществления самоуправления, а также просвещением беларусов и в особенности управленцев на местах в отношении основных представлений и практик данного подхода.

Однако результаты продвижения идей реального самоуправления пока неутешительны. Причина тому не только в большей адаптивности и ресурсной обеспеченности первого подхода, но и в способе мышления и деятельности представителей второго: общественных объединений, инициативных групп и поддерживающих их европейских фондов. В первую очередь речь идет о четком позиционировании двух подходов как противостоящих друг другу, о противопоставлении не только внешних проявлений (формы административного деления, нормативные акты, методы работы на местах и т.д.), но и сущностных оснований. Пока что государственному подходу противопоставляются отдельные элементы и формы самоуправления, что делает их заведомо неконкурентноспособными и нереализуемыми.

Изменение ситуации возможно только в том случае, если ставить задачу как смену подхода к самоуправлению, который реализуется в общественном устройстве Беларуси. Понимание ситуации как конкуренции подходов, их противостояния, ставит совершенно иные задачи, нежели поиск компромиссных решений. Оно требует системного и программного выстраивания деятельности тех, кто намерен изменить существующую ситуацию. Системность и программность предполагает не только стратегическое, долговременное планирование действий, но и охват мышлением и деятельностью всех уровней и процессов, в которых разворачивается реализация подхода к самоуправлению. Любые локальные, точечные действия, будучи сами по себе правильными и успешными, никак не продвигают общую ситуацию. Полученные эффекты ассимилируются и поглощаются действующей системой, делая ее более адаптивной и сильной.

Программная организация развития местного самоуправления

Какие процессы должны быть запущены, чтобы можно было говорить о системном и программном отношении к развитию местного самоуправления в Беларуси?

Реформа нормативно-правовой базы, обеспечивающая реализацию местного самоуправления, в которую должны быть включены:

реформа системы управления в стране, устанавливающая отношения между государственным управлением и самоуправлением, разделения сфер компетентности и ответственности между государственными и местными органами управления;

реформа административно-территориального деления в соответствии с принципами оптимизации управляемости и жизнеспособности единиц самоуправления;

передача рычагов выполнения решений на местный уровень, разгосударствление муниципальной собственности, формирование бюджетов органов самоуправления, для реализации полноты местного самоуправления.

Разворачивание программы образования (подготовки и переподготовки) кадров:

для управленцев, включенных в государственную систему управления (для осуществления деятельности в условиях наличия реального самоуправления);

для управленцев из структур самоуправления (мэров и т.д.).

Разворачивание программы возрождения местных сообществ, подготовка населения к реализации самоуправления.

Выполнение этих действий невозможно без концептуального обеспечения каждого из них, а также их мониторингового исследовательского сопровождения. Причем такое обеспечение и сопровождение требует собственной беларусской базы, а не заимствования образцов, теоретических построений и практических наработок, которые могут использоваться только в качестве материала, прототипов. При этом полнота концептуальной работы требует публичного пространства обсуждения и экспертизы предлагаемых концепций, программ, проектов и результатов исследования. Таким образом, в комплекс задач по преобразованию местного самоуправления входит также организация концептуально-аналитической работы и создание публичного пространства ее предъявления и обсуждения.

Системное видение такой деятельности делает очевидным, что нельзя наладить самоуправление для какого-то села, города или даже региона в отдельности. Развитие реального местного самоуправления — это задача странового, национального масштаба. Хотя конкретные действия всегда локальны и ограничены как географически, так и рамками одного или нескольких описанных направлений, тем не менее, они должны сопровождаться глобальным, национальным мышлением. Национальный масштаб мышления — это требование для всех, кто претендует на изменение ситуации с местным самоуправлением. Он предполагает соизмерение каждого конкретного действия с общим видением ситуации и встраивание его в общую структуру необходимых направлений деятельности.

Например, освоение представителями местного управления и самоуправления знаний и опыта зарубежных коллег остается их личным багажом или встраивается в имеющуюся систему управления, укрепляя, помогая ее мимикрии под европейскую систему самоуправления через риторику, наименования, внешнее подражание формам решения вопросов, но не изменяя ее сути. В рамках обозначенных выше задач образование и подготовка самоуправленцев должны включать в себя не только освоение знаний и образцов того, каким образом организовано и функционирует нормальное самоуправление. Оно, прежде всего, должно включать в себя проектирование и программирование действий в реальных, сегодняшних беларусских условиях и освоение деятельности по внедрению необходимых инноваций. Проектирование и программирование действий, внедрение инноваций самоуправления и само самоуправление — это разные виды деятельности, которые должны различаться и осваиваться в комплексе. Пока представители местного самоуправления просто осваивают успешные образцы, они остаются беспомощными в своей ситуации, где реализация таких же действий либо невозможна, либо переходит в профанацию.

Возможности реального продвижения к развитию местного самоуправления в Беларуси связаны с переосмыслением всех проектов, программ и отдельных мероприятий с тем, чтобы они соотносились и встраивалась в общую системно организованную деятельность.